

# Volksinitiativen und zwingendes Völkerrecht

*Eine juristische Prüfung von grundrechtsproblematischen Volksinitiativen fehlt in der Schweiz. Das Parlament entscheidet im Zweifelsfall nicht juristisch, sondern rein politisch, und auch das Stimmvolk beachtet juristische Aspekte kaum. Von Anna Christmann*

Seit der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 2000 ist in Artikel 139 Absatz 3 festgehalten, dass das Parlament dafür zuständig ist, vor einer Abstimmung die Vereinbarkeit von Volksinitiativen mit dem zwingenden Völkerrecht zu prüfen. Die erste Ungültigkeitserklärung folgte jedoch bereits 1996 – ohne Grundlage in der Bundesverfassung –, als die Initiative «Für eine vernünftige Asylpolitik» der Schweizer Demokraten aufgrund eines Verstosses gegen das Non-Refoulement-Prinzip nicht zur Abstimmung freigegeben wurde. Seitdem wurde im Parlament drei weitere Male über die Gültigkeit einer Volksinitiative abgestimmt, nämlich bei der Einbürgerungs-, der Minarettverbots- sowie der Ausschaffungsinitiative. Bei der Verwahrungsinitiative wurde nur diskutiert, die namentliche Abstimmung über die Gültigkeit blieb aus.

## Politische Entscheide

Besonders interessant ist dabei das Abstimmungsverhalten der Parlamentarier über die Zeit. Während die moderaten bürgerlichen Parteien FDP und CVP 1996 im Nationalrat noch mit grosser Mehrheit für die Ungültigkeit votiert haben, sprechen sie sich seither beinahe geschlossen für die Gültigkeit der diskutierten Volksinitiativen aus. In der SP ist eine gegenteilige Entwicklung feststellbar, ein wachsender Teil der sozialdemokratischen Fraktion spricht sich mittlerweile regelmässig für die Ungültigkeit von Vorlagen aus. Weitgehend konstant verhalten haben sich hingegen die Grünen, die sich bei allen vier Vorlagen stets mehrheitlich für die Ungültigkeit der Vorlagen aussprachen. Die SVP schliesslich stimmte bei der erwähnten Asylinitiative der Schweizer Demokraten zu 40 Prozent für die Ungültigkeit. Bei ihren eigenen Vorlagen stimmte sie dann, wenig überraschend, geschlossen für Gültigkeit. Laut Bundesverfassung ist die Entscheidung über die Gültigkeit von Volksinitiativen auf der Grundlage von juristischen Abwägungen zu treffen. Es geht um die Frage, ob das zwingende Völkerrecht verletzt wird. Parlamentarier indes orientieren sich keinesfalls ausschliesslich an juristischen Kriterien. Vielmehr kommen die politische Einstellung gegenüber einer Vorlage, strategische Überlegungen zur Vermeidung von Stimmenverlust bei der nächsten Wahl sowie die subjektive Verpflichtung als Volksvertreter gegenüber den Wählerinnen und Wählern zum Tragen. Die bestehende Prüfung von Volksinitiativen ist somit keine juristische. Ob es sinnvoll ist, eine politische Entscheidung über eine Volksinitiative als rechtliche Prüfung zu bezeichnen, ist fraglich.

Ist eine juristische Prüfung von Volksinitiativen denn überhaupt notwendig? Ist es nicht gerade das Fundament der direkten Demokratie, dass die Bür-

ger selbst entscheiden, ob sie eine Vorlage annehmen möchten, unabhängig von ihrem materiellen Inhalt? Diesem Grundsatz «In dubio pro populo» ist das Parlament bisher grösstenteils gefolgt. Das Volk hat über die Verwahrungs-, die Einbürgerungs-, die Unverjährbarkeits-, die Minarettverbots- sowie über die Ausschaffungsinitiative abgestimmt. Bekanntermassen sind vier dieser Vorlagen von einer Mehrheit der Stimmbürger und der Kantone angenommen worden. Nur ein geringer Teil der Stimmbürger – und ausschliesslich die Nein-Stimmenden – geben bei problematischen Vorlagen rechtliche Aspekte als ausschlaggebend für ihren Stimmentscheid an. Bei der Minarettinitiative haben 25 Prozent der Stimmbürger ein rechtliches Stimmmotiv genannt. Die Glaubensfreiheit wurde von Nein-Stimmenden als verletzt angesehen, der Konflikt mit dem Völkerrecht als problematisch eingeschätzt. Die Einbürgerungs- und die Ausschaffungsinitiative beurteilten knapp zehn Prozent als rechtlich problematisch. Die potenzielle Kollision mit Menschenrechten wurde bei beiden Vorlagen als Entscheidmotiv erwähnt. Bei der Einbürgerungsinitiative wurde die Beeinträchtigung der Gewaltentrennung bemängelt, die Ausschaffungsinitiative wiederum führte aus Sicht einiger Befragter zu einer Zwei-Klassen-Justiz. Die Nachbefragungen zu Abstimmungen bringen indes zum Ausdruck, dass sich jeweils auch ein beträchtlicher Anteil der Befürworter einer Initiative bewusst ist, dass die Annahme der Vorlage zu rechtlichen Problemen führen kann – was sie aber nicht dazu veranlasst, gegen die Vorlage zu stimmen.

## Unverbindliche Vorprüfung

Weder das Parlament noch die Stimmbürger beurteilen also grundrechtsproblematische Volksinitiativen nach juristischen Kriterien. Eine diskutierte Lösung dieses Problems ist die unverbindliche Vorprüfung. Hier soll noch vor der Unterschriftensammlung geprüft werden, ob eine Vorlage Probleme mit Menschenrechten mit sich bringt. Das Ergebnis der Prüfung ist dann auf dem Unterschriftenbogen zu vermerken. Was ein solcher Hinweis bewirken würde, ist schwer abzuschätzen. Die Tatsache, dass die diskutierten Probleme der Minarettverbots- und der Ausschaffungsinitiative nicht zu einer Ablehnung der Vorlagen geführt haben, stimmt eher skeptisch. Andere Wege wären eine Stärkung der Stellung des Bundesgerichts, indem eine explizite Kollisionsnorm in die Bundesverfassung aufgenommen würde, in der Grundrechte als vorrangig gegenüber anderen Verfassungsteilen festgeschrieben sind. Dies würde es dem Bundesgericht ermöglichen, nach Annahme einer Volksinitiative in konkreten Fällen zu prüfen, ob Grundrechte verletzt werden,

und die Anwendung dieser Teile der Volksinitiative zu untersagen. Aufgrund der starken direktdemokratischen Tradition der Schweiz erscheint die Vorstellung, eine Volksinitiative nach ihrer Annahme in ihrer Wirkung einzuschränken, für manche jedoch befremdlich.

Das Parlament wird sich auch in dieser Legislaturperiode mit der Frage beschäftigen müssen, wie in Zukunft mit grundrechtsproblematischen Volksinitiativen umzugehen ist. Vorschläge für eine Lösung liegen auf dem Tisch.

---

**Anna Christmann** ist Politikwissenschaftlerin am Zentrum für Demokratie der Universität Zürich in Aarau (ZDA). Sie hat 2011 zum Verhältnis von direkter Demokratie und Rechtsstaat in Bern promoviert.